Risques infos

Bulletin de liaison
n°28 - Novembre 2011

Risques majeurs : la concertation

partager



expliquer



écouter



Région Rhône-Alpes :
Instances officielles de concertation

LOIRE
1 CLIC

RHÔNE
13 CLIC
1 SPPPI
(SPIRAL)

AIN
3 CLIC
2 CSS
1 CLI

HAUTE-SAVOIE
1 CLIC

SAVOIE
5 CLIC

ISÈRE
6 CLIC
4 CLI
1 SPPPI
(SPPPY)

DRÔME
5 CLIC
1 CLIE
1 CLI

ARDÈCHE
1 CLIC
1 CLI

CLI : Commission Locale d'Information
CLIC* : Comité local d'information et de concertation
CLIE : Commission Locale d'Information et d'Ecoute
CSS : Commission de Suivi de Site

(*) depuis la loi du Grenelle du 12 juillet 2010, les CLIC vont être amenés à devenir des CSS

Sources :
informations répertoriées sur les sites Internet
http://www.clicrhonealpes.com/ et http://www.ancli.fr (Août 2011)

Quelques sites internet

- Le site des CLIC et PPRT en Rhône-Alpes
  http://www.clicrhonealpes.com/
- Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles pour les agglomérations Lyonnaise et Grenobloise
  http://www.lyon-spiral.org/
- Le site de L'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI)
  http://www.ancli.fr/

Est édité par l'Institut des Risques Majeurs
15, rue Eugène Faure
38000 Grenoble

Directeur de la publication :
Henri de Choudens

Directeur de la rédaction :
François Giannoccaro

Rédacteur en chef :
Honor Chance

Réalisation :
Imprimerie Notre-Dame
Montbonnot

ISSN 0999-5633

Avec le soutien du :
- Conseil Général de l'Isère
- Conseil Régional Rhône-Alpes





Concertation



On parle beaucoup, actuellement, dans les modes de gouvernance, de « démocratie participative ». La concertation en est un élément clef. Mais qu'entend-on par « concertation » ?

Suivant les interlocuteurs, on la confond avec « consultation », voire simplement « information » alors que son sens réel est : « participation à la décision », ce qui implique le principe d'un partage du pouvoir, idée qui est souvent difficilement acceptée par ceux qui le détiennent. Quoi qu'il en soit, le mouvement est en marche et la réglementation en a pris acte en créant petit à petit des outils pour la concertation.

Ainsi, peuvent être rangés dans ces outils réglementaires, la plus ancienne : l'enquête publique, qui vient d'être rénovée, puis les Secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles (SPPPI), les Commissions locales d'information (CLI) auprès des installations nucléaires de base, enfin les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) auprès des installations industrielles à risques. Tout ceci s'est traduit récemment, par le principe retenu de « la gouvernance à cinq », associant l'Etat, les élus, les entreprises, les syndicats de salariés et les associations environnementales d'habitants.

Ce numéro de Risques Infos tente donc de faire le point sur ce qu'est aujourd'hui la « Concertation » avec ses avancées mais aussi ses problèmes, en donnant la parole aux différents protagonistes de cette « Gouvernance à cinq ».

Henri de Choudens
Président de l'Institut des Risques Majeurs



Concertation :
sur quoi ?
avec qui ?

Jean Tournon - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

Inquiet plutôt qu'extatique devant la prolifération légaliste des obligations, instances et réglementations de la concertation, j'ai demandé à Jean-Jacques Rousseau ce qu'il en pensait. Voici ce que j'ai compris de ses marmonnements.

Première admonestation : rester au plus haut degré possible de généralité ; les citoyens ne peuvent que se fourvoyer dans l'étude de situations particulières, dans des détails et des zizanies subalternes. Donc, ne pas les convoquer à tout bout de champ et sur des babioles ; ça les exténue et les monte les uns contre les autres, sans mener à rien de cohérent.

> Première admonestation : rester au plus haut degré possible de généralité

Seconde admonestation : ce n'est pas tout d'éviter les problèmes ponctuels, isolés, qui les englueraient dans du concret trop spécifique et des affrontements de personnes ; il faut aussi que les citoyens s'en occupent eux-mêmes et non à travers des représentants ou des porte-paroles. Ceci explique l'obligation de généralité, car ils n'auraient pas le temps de traiter de nombreux petits problèmes dans tous leurs détails ; et cela implique qu'ils soient capables de se passer de représentants.
Es-tu sûr, Jean-Jacques, qu'ils le soient?

Capables demain matin, non. Mais mon système démocratique assure qu'ils le deviennent, parce qu'ils sont responsables de leurs décisions et des conséquences de ces décisions ; alors qu'avec de bonnes associations environnementales et de brillantes ONG qui plaident pour eux ils ont peu de raison de le devenir. La démocratie est un mécanisme d'apprentissage constant : chacun réalise qu'il y a des décisions cruciales, peu nombreuses (grâce à leur généralité) mais indispensables, et dont il ou elle va forcément vivre les effets : donc, ce serait idiot de ne pas s'en soucier ou de laisser les autres décider à sa place.
Mais, cet apprentissage n'est-il pas rebutant : acquisition lourde et pénible de connaissances et de savoir-faire, pour laquelle personne n'a assez de temps ?
Cher ami, vous avez déjà oublié le garde-fou de la généralité : on n'a pas besoin de former des experts ; il faut simplement des citoyens bien intentionnés et sensés, qui veulent prendre un problème grave à bras-le-corps et acheminer la société vers de bonnes solutions. Ce qui m'inquiète avec vous, les Français, c'est que vous trouverez très facilement les informateurs spécialisés dont vous aurez besoin, mais pas le mode d'emploi de leurs informations. Votre système d'éducation ne vous enseigne guère les raisonnements économiques et probabilistes qui vous permettraient de les traiter convenablement ; et il vous fait voir les conflits comme insupportables et pathologiques, alors qu'ils sont normaux et utiles. ■■■



Statue des trois ordres sur la place Notre Dame de Grenoble © Photothèque IRMa, Sébastien Gominet

Jean Tournon a dirigé la publication de *La république antiparticipative* (L'Harmattan, 2009)

> Seconde admonestation : ce n'est pas tout d'éviter les problèmes ponctuels, isolés, il faut aussi que les citoyens s'en occupent eux-mêmes

La Concertation

Un processus collectif, chronophage et dynamique

Bernadette de Vanssay – Académie de l'Eau

Parler de but en blanc de « concertation », est-ce bien raisonnable ?

La participation du public ne se décrète pas, *elle se construit au cas par cas et au jour le jour* ; elle est par définition un *processus collectif* et dynamique qui doit évoluer vers une pratique usuelle. Elle se heurtera constamment au fait que les consensus sur des projets de développement ou d'aménagement du territoire sont fragiles et éphémères.[1]

Pour assurer la réussite d'un projet, l'association du public à la décision finale devrait donc se mettre en place le plus en amont possible, bénéficier de l'expérience d'animateurs qualifiés et faire partie d'une stratégie globale d'information et de consultation des différentes parties prenantes au projet, selon des modalités diverses et adaptées aux contextes. En particulier, on proposera tout d'abord une mise à niveau des connaissances par des processus d'information réciproque : information sur l'intérêt et la nécessité du projet, d'une part, l'information sur l'impact perçu du projet et les bouleversements locaux qu'il peut entraîner, d'autre part.

Ainsi, quel que soit l'objectif ou le thème proposé, un certain nombre de préalables doivent être mis en place pour permettre de mener à bien l'étape finale dite de « concertation ».

Pour J.E. Beuret [1] la concertation est définie comme « un processus induit ou autonome de construction collective de questions, visions, objectifs et ou actions communes par le biais d'un dialogue horizontal entre participants qui *s'engagent volontairement et se reconnaissent mutuellement une légitimité à participer.* »

On insiste, dans cette définition, sur le caractère volontaire de l'engagement et sur la reconnaissance de la légitimité de chacun.

Pour le sociologue, la concertation est *un processus et non une procédure* ce qui implique des itinéraires, des cheminements, et donc *du temps* ; une procédure par contraste, étant une démarche normée et réifiée.

> Son intérêt réside avant tout dans le fait de construire ensemble des objets communs

En amont de la concertation, il conviendra d'abord de construire un «univers de coopération», à savoir un langage commun, une définition de l'objectif recherché et des moyens disponibles pour y parvenir, une reconnaissance de la légitimité des opinions exprimées.

La concertation se base sur *un dialogue horizontal* et non pas vertical entre les participants et la décision finale n'est pas toujours l'objectif premier de la concertation ; son intérêt réside avant tout dans le fait de *construire ensemble* des objets communs. Le statut même de « participant d'une concertation » se construit au jour le jour et n'est jamais définitivement établi.

L'ambiguïté de la démarche d'association du public à la prise de décision

La participation du public aux processus décisionnels est désormais un principe de l'action publique. Mais, « la diffusion de ce modèle délibératif *s'effectue progressivement en France*, alors que les pays anglo-saxons les expérimentent depuis longtemps », déclarait Laurent Mermet[2] en ouverture du séminaire qu'il a animé ces dernières années (2009).

On est donc, en France, aujourd'hui, dans une logique de mise en conformité des pratiques plus que d'innovation, alors même que certains acteurs continuent à voir ces processus comme de redoutables nouveautés qu'il importe de maîtriser.

Même si la participation du public est aujourd'hui une demande institutionnelle, elle reste difficile à mettre en œuvre dans des contextes locaux *dénués de cette culture du dialogue et de participation*, qui se traduit par une hésitation constante entre le

1 **Jean Eude Beuret :** La conduite de la concertation, L'Harmattan, 2006

2 **Laurent Mermet** : Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation 2009

discours de participation, officiellement tenu, et la réalité de cette association du public à la décision.
On observe, d'une part, la bonne conscience des aménageurs ou des décideurs quant à leurs pratiques affichées de concertation et en même temps un certain découragement face aux difficultés de fonctionnement de ces processus au quotidien ; et, d'autre part, on constate bien souvent, le manque d'engagement et de suivi des procédures proposées, de la part du public qui se réfugie dans l'idée que sa participation "de toute façon, ne servira à rien".

On est là dans un exemple classique des *théories du contrôle social et de l'engagement*. L'être humain ne peut s'engager dans une démarche que s'il peut se sentir utile et reconnu pour son apport. Il veut trouver de la cohérence dans ce qu'il a fait et dans ce qu'il fera. La perception qu'il a du faible impact de son engagement personnel, ne l'incite pas à s'investir. D'où la nécessité, en amont de toute démarche de participation, de donner du sens à la démarche proposée, puis de valoriser les acteurs qui acceptent de s'engager.
La période amont de « définition du projet » doit faire reconnaître les valeurs de l'engagement individuel. Le plus grand risque de la concertation c'est d'être seulement « une mise en scène utilisée à des fins de légitimation de décisions prises en d'autre lieux » (L. Mermet).

Pour P.F. Ténière Buchot[3], développer la participation des usagers dans le domaine des risques et de l'aménagement du territoire, c'est aborder de façon transparente les questions suivantes :

- *le partage du pouvoir*, c'est à dire dans quelle mesure les décideurs acceptent-ils ou non de partager la décision ; jusqu'où peut aller la démocratie participative ?
- *la nécessité réciproque* de partenariats dans la mesure où la participation demande des jeux relationnels entre les divers acteurs.
- *l'acceptation d'une approche transversale* : l'approche transversale fera émerger des solutions alternatives et opérera une remise à plat des besoins.

Pour le sociologue, on souligne combien *l'histoire propre du territoire* et de sa relation au risque va conditionner la qualité de la communication sur les futurs aménagements et combien ces aménagements seront l'expression de valeurs et de cultures liées à un groupe social. La communication à instaurer suppose donc *une phase préliminaire d'analyse des contextes locaux* (sociaux, économiques et culturels) et de l'histoire locale.
Une des difficultés majeures de cette réflexion tient aux différences d'échelles entre les situations concernées ; d'où un second préalable : *l'analyse des enjeux réels de la concertation face aux objectifs poursuivis.*
En effet, quelque soit le niveau de la démarche, elle va conduire à *repenser le territoire*, et à entraîner les parties prenantes à chercher des *solutions alternatives* aux régulations antérieures; ces confrontations doivent être perçues comme des opportunités de mener une approche prospective des potentialités latentes. On s'appuiera donc sur les démarches de «prospective territoriale», une discipline utilisée jusqu'ici plus souvent en matière d'aménagement des ressources qu'en matière de risque.
Enfin, la concertation ne doit jamais être considérée comme une solution « magique » permettant de résoudre tous les problèmes. On gardera à l'esprit que les consensus obtenus seront toujours temporaires et aléatoires :

- la participation du public se situe à la croisée de deux registres ; l'un émotionnel (représentations symboliques et appropriation locale des territoires) l'autre plus technique mais conflictuel (gouvernance et intérêts territoriaux), les parties prenantes auront tendance à faire passer le débat d'un mode technique à un mode émotionnel, ou vice-versa, créant de la confusion (besoins énergétiques versus respect des milieux).
- l'objectif de la concertation devrait être, dans la mesure du possible, de créer localement « une vision » à long terme, commune entre les parties prenantes, vision fondée sur des besoins reconnus comme hétérogènes mais pouvant s'inscrire dans des planifications administratives d'échelles variables. Il n'y a pas d'effet magique de la participation mais une co-construction à soutenir et entretenir au quotidien.
- la démarche de concertation suppose de réaliser le croisement entre des étapes de la prise de décision (les phases d'élaboration des SAGE par exemple ou le choix du site d'une station d'épuration) et des techniques d'exploration de la relation locale au territoire. L'efficacité de ces croisements requiert des techniques de communication originales et adaptées aux situations locales. ■■■

Quelques recommandations

■ Concevoir l'information du public comme un processus systémique et utiliser des relais de proximité pour en assurer une diffusion large ; la création de lien social est nécessaire au bon fonctionnement de la concertation.

■ La concertation peut faire évoluer une représentation négative d'un projet en une image positive à condition d'être conduite comme un cheminement commun en fonction des contraintes locales objectives et du ressenti des populations. Le temps consacré à cette modification des représentations est un facteur clé pour mener à maturité une vision positive partagée du projet en débat.

■ La qualité et la compétence de l'animateur de la concertation sont les facteurs essentiels de la réussite de la concertation.

Pour en savoir +

■ IRSN INERIS - Guide pour l'implication des populations dans l'évaluation ou la gestion d'un site ou de sols pollués - mars 2008. Présentation publique décembre 2010.
■ C. Lepage - Rapport expertise et information environnementale - février 2008
■ Sous la direction de Laurent Mermet et Martine Berlan-Darqué : DÉCIDER AUTREMENT - Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation (ISBN : 978-2-296-07663 - 1 • février 2009 • 378 pages)
■ B de Vanssay : Etude de cas - Consultation locale des citoyens sur un aménagement d'assainissement (BCEOM 2005)
■ O. Piriou la concertation - in Le »s cahiers de la sécurité industrielle Avril 2010.
■ B de Vanssay, Académie de l'Eau - Rapport du groupe de travail MEDIET (eau et territoire) 2010.

3 **Responsable du Débat Public** sur la création du port méthanier de Dunkerque 2009
4 **B. de Vanssay :** Etude de cas - Consultation locale des citoyens sur un aménagement d'assainissement (BCEOM 2005)

Risques majeurs :

réglementation et concertation

Gérard BERNE
Responsable du pôle Gouvernance, Service DDGP, DREAL Rhône-Alpes,
Secrétaire du SPIRAL

L'arsenal législatif sur la prévention des risques majeurs est en constante évolution. Il reflète la prise de conscience progressive et la meilleure appréhension des phénomènes en cause, comme de leurs effets potentiels, par les responsables publics. Il est dû également à la sensibilité croissante de l'opinion directement impactée par les risques majeurs.



La réunion publique PPRT de Jarrie du 7 juillet 2010 © DREAL Rhône-Alpes

Une évolution constante de la loi

Si, en France, la création du premier ministère en charge des problèmes environnementaux date des années 1970, les préoccupations, en particulier envers l'environnement industriel et sa protection, sont bien plus anciennes : du décret impérial du 15 octobre 1810, en passant par la loi du 19 décembre 1917, puis celle du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Depuis lors, les principales dispositions découlent pour l'essentiel de la réglementation européenne : directive Seveso I du 24 juin 1982 puis Seveso II du 9 décembre 1996, ces directives confortent l'approche française de prévention des risques technologiques : diminution du risque à la source, maîtrise de l'urbanisation, plans de secours, information du public.

Quant à la prise en compte des risques naturels, les premières procédures significatives concernent l'urbanisme et remontent à la loi du 22 juillet 1987 (loi sur la sécurité civile, la lutte contre les incendies de forêt et la prévention des risques majeurs), puis la loi « Barnier » du 2 février 1995 qui a instauré le PPR (plan de prévention des risques naturels prévisibles) et a complété la logique de prévention des risques naturels par la maîtrise de l'urbanisation.

> La loi Bachelot institutionnalise la concertation

Dernière en date, la loi dite loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 qui fait suite aux évènements et grandes catastrophes naturelles (inondations, tempêtes) et technologiques (AZF à Toulouse). Cette loi, relative à la prévention des risques technologiques et naturels, renforce le dispositif législatif qui est désormais composé de deux volets : la prévention des risques naturels et la prévention des risques technologiques. Pour ces derniers, la loi institue le PPRT (plan de prévention des risques technologiques) qui doit résoudre les situations délicates en matière d'urbanisme héritées du passé (usines englobées dans le tissu urbain) et mieux encadrer ou limiter l'urbanisation future. Sur les PPR, la loi institutionnalise la concertation (c'est le préfet qui fixe les modalités de la concertation) avec les acteurs locaux ; la concertation était jusqu'à l'heure possible mais non obligatoire, mais le ministère chargé de l'environnement la favorisait et une « charte de la concertation » avait été élaborée en 1998 pour les risques naturels.

Les plans de prévention des risques naturels ou technologiques ont la même logique de prévention par la maîtrise de l'usage des sols et des ressemblances évidentes sur le plan procédural. Cependant des différences les distinguent. Au-delà des différences sur l'origine des risques, leurs effets et la fréquence des accidents, le PPR protège les personnes

et les biens, le PPRT ne protège que les personnes ; pour les risques technologiques, la réduction du risque à la source reste la priorité, pour les risques naturels ce sont éventuellement des aménagements de protection qui sont rendus nécessaires.

La loi de 2003 crée également le CLIC (comité local d'information et de concertation) autour des établissements industriels à risques. Le CLIC offre la possibilité à des acteurs ayant des points de vue différents de disposer d'un espace d'échange et de concertation inédit où ils peuvent confronter leurs idées. Le CLIC est associé à l'élaboration du PPRT et émet un avis sur le projet de plan. Par ailleurs il peut faire appel aux compétences d'experts reconnus pour réaliser notamment des tierces expertises, c'est également une différence avec les PPR.

La nécessité de la concertation

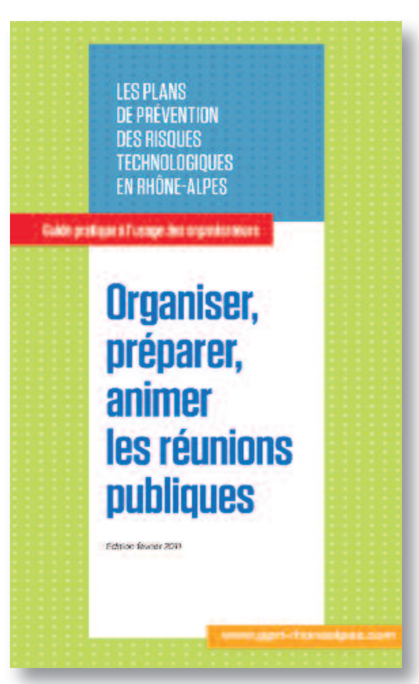
La prévention des risques est un enjeu complexe, souvent difficile à appréhender, évolutive comme le sont les connaissances en la matière, source d'incompréhension voire de conflit. Dans ces conditions, la concertation peut, et doit, se révéler utile et efficace. Elle permet à chaque acteur concerné de pouvoir comprendre les enjeux et les impacts directs sur la population, de peser sur les décisions à prendre, et même de s'approprier celles-ci au moins en partie. L'élaboration des PPR et PPRT, outils indispensables de maîtrise de l'urbanisation, est donc une affaire commune à tous les acteurs locaux, même si l'Etat y joue un rôle particulier car c'est le préfet qui les initie et les approuve après une phase de consultation et de concertation formellement définie.

Les débats lors du Grenelle de l'environnement ont débouché sur huit engagements dont l'un vise à instaurer une « démocratie écologique susceptible de favoriser en la matière la concertation, la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires, la négociation, la médiation, dans une perspective de développement durable ». Ce nouveau mode de gouvernance associe les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises, les associations notamment environnementales et les services de l'Etat, c'est la «gouvernance à cinq».

Cette gouvernance à cinq, on la trouvait déjà dans les CLIC mais également dans des structures collégiales de concertation plus anciennes telles que les SPPPI (secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles, créés par le préfet en vertu du décret du 22 août 2008) qui permettent de définir les orientations de la politique locale de prévention des pollutions industrielles et des risques (en Rhône-Alpes : le SPIRAL dans l'agglomération lyonnaise et le SPPPY dans la région grenobloise). Les CLIC (une trentaine en Rhône-Alpes) vont, avec les CLIS (commissions locales d'information et de surveillance) situées autour des installations de traitement de déchets (une quarantaine en Rhône-Alpes), se transformer en CSS (commissions de suivi de sites) dont vraisemblablement la composition et le mode de fonctionnement vont être proches des anciens CLIC, avec des particularités pour les CSS qui auront à donner un avis sur les PPRT. Néanmoins, il faut constater que le terme concertation n'apparaît plus. C'est peut-être parce que l'on était plus proche de l'information et de la consultation.

Dans le prolongement du Grenelle, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 », réforme l'enquête publique en renforçant l'information du public pour favoriser sa participation. Elle précise notamment que « les propositions recueillies seront prises en considération », suivant en cela la convention internationale d'Aarhus, signée le 25 juin 1998. Cette convention prévoit « la participation du public au processus décisionnel ». Il s'agit de « promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ». Les réunions publiques sont également des moments privilégiés d'information, d'écoute et d'échanges avec la population. Bien que non obligatoires au regard des textes réglementaires, elles représentent un temps fort de la démarche de concertation. A ce titre, elles doivent légitimement faire partie des modalités de la concertation dans les processus d'élaboration des plans de prévention des risques. Toutefois, afin qu'elles soient les plus efficaces possible, ces réunions publiques doivent être soigneusement préparées et elles requièrent un travail d'animation pendant la réunion. A cette fin, le SPIRAL et le SPPPY ont conçu, dans le cadre d'un groupe de travail élargi auquel participait notamment l'IRMa, un kit à l'usage des organisateurs proposant une méthode adaptée pour que les réunions publiques sur l'élaboration des PPRT soient les plus efficaces possible. Les éléments constituant ce kit sont téléchargeables sur le site internet des PPRT de Rhône-Alpes **http://www.pprt-rhonealpes.com/**

Mais attention au sens des mots, la concertation et la consultation ne sont pas la même chose. Si l'on s'en tient au dictionnaire, la consultation est le « fait de prendre mutuellement l'avis des uns et des autres en vue d'un projet commun ». Se concerter ce n'est pas seulement prendre l'avis (consultation) mais « projeter de concert », s'entendre pour agir ensemble. Il est souvent constaté des confusions sur le terme concertation… ■■■



© communication sur les PPRT' (SPIRAL, CIRIMI, SPPPY, DREAL Rhône-Alpes)

Bilan des SPPPI

en France

Marc CAFFET Ingénieur Général des Mines
Marc GRIMOT Ingénieur Général des Mines
Henri LEGRAND Ingénieur Général des Mines

Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), réunissent quatre « collèges » : élus, industriels, administrations et agences, et enfin « personnalités qualifiées » (notamment associations et syndicats), avec un certain nombre de commissions spécialisées consacrées tant aux risques majeurs qu'aux pollutions.

Les deux premiers (Fos-Berre en 1972 et Basse-Seine en 1977) furent créés sur la suggestion de rapports d'inspection générale pour gérer des situations de crise. Il fallut cependant attendre 1990 pour la création des SPPPI de Toulouse, de la Côte -d'Opale - Flandres et de Lyon puis une dizaine d'autres. Le décret du 22 août 2008 en a ajouté la description au Code de l'environnement.

L'extension géographique, champ d'action et mode de fonctionnement des SPPPI sont adaptés à chaque situation. Cette diversité rend difficile un bilan transversal mais industriels, élus, associations et représentants de l'Etat s'accordent pour constater que les SPPPI peuvent contribuer à désamorcer une crise, à réduire les émissions polluantes et à améliorer la prévention des risques majeurs, grâce notamment à l'accélération de certaines procédures réglementaires et à l'efficacité d'un autre mode d'incitation (respect d'objectifs fixés collectivement, argumentaire des associations et des collectivités, pression « amicale » d'entreprises concurrentes, information diffusée dans la presse locale, ...).

> L'extension géographique, champ d'action et mode de fonctionnement des SPPPI sont adaptés à chaque situation

Le représentant de l'Etat peut alors se trouver en situation d'arbitre. Alors que, dans la plupart des cas, les structures de concertation sont consultées sur des projets complets élaborés par l'administration ou un exploitant dans un but précis, les SPPPI peuvent constituer des centres d'initiative et des lieux d'élaboration de projets, prolongeant ainsi l'action régalienne là où elle est insuffisante. Loin de faire double emploi avec les CLIS et les CLIC, ils en assurent le complément, l'élargissement et la cohérence globale, de même qu'avec l'enquête publique.

SPIRAL
Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles et des Risques dans l'Agglomération Lyonnaise

logo SPIRAL

Pour plus de détails, le lecteur peut se reporter à un rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) sur le bilan des SPPPI en France, leurs forces et leurs faiblesses. Outre les rencontres parisiennes avec les différentes catégories d'interlocuteurs, les rapporteurs se sont rendus à Rouen, à Strasbourg, à Toulouse et dans le Nord - Pas de Calais, et ont assisté au forum inter - SPPPI 2008 à Strasbourg. Sur cette base, ils proposent notamment de laisser deux ou trois SPPPI, parmi les plus solides et dynamiques, tenter des expériences prudentes d'élargissement aux pollutions et aux risques dus à l'agriculture et aux transports, notamment là où ils ont déjà envisagé des premiers pas.

Pour en savoir +

- Rapport consultable en-ligne : Caffet, M., Grimot, M., Legrand, H. (2010) Bilan des SPPPI en France. Leurs forces et leurs faiblesses. **http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000228/0000.pdf**
- Ouvrage qui retrace en détail l'historique des SPPPI: Andurand, R. (1996) Saga des SPPPI. Editions Préventique.



logo SPPPY

Les CLIC à l'heure du bilan.

L'exemple de Rhône-Alpes

Emmanuel MARTINAIS
ENTPE-RIVES, UMR CNRS EVS, Université de Lyon

Les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) ont été créés par la loi du 30 juillet 2003 pour répondre à l'enjeu démocratique révélé par la catastrophe d'AZF de 2001.

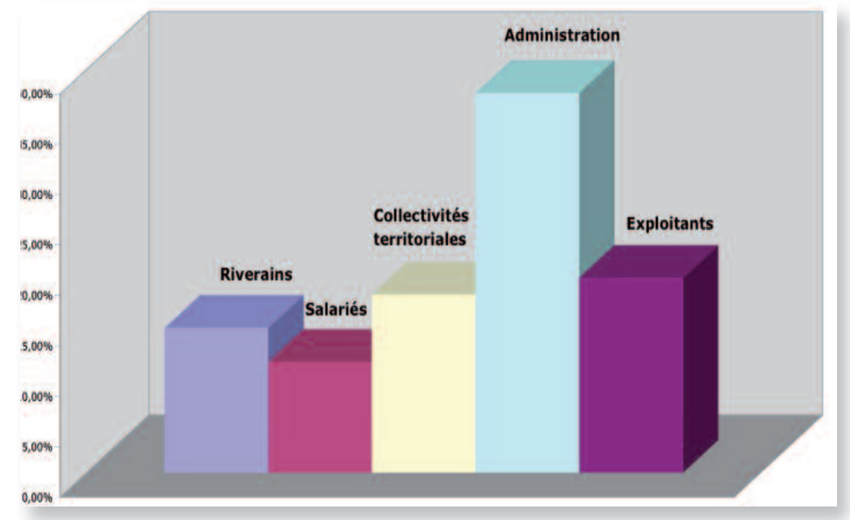
Destinés à renforcer l'intérêt du public à l'égard des questions de sécurité industrielle, ces nouveaux instruments de prévention visent deux objectifs complémentaires :
1) produire des connaissances sur les risques et favoriser leur diffusion auprès des populations ;
2) contribuer à l'émergence de « nouveaux acteurs » parmi les riverains, les associations locales et les salariés afin de renforcer les échanges entre parties prenantes.
Qu'en est-il aujourd'hui de ces ambitions démocratiques ? Dans quelle mesure ces objectifs réglementaires ont-ils été atteints ?

Des dispositifs « sous contrôle » qui privilégient l'information à la concertation

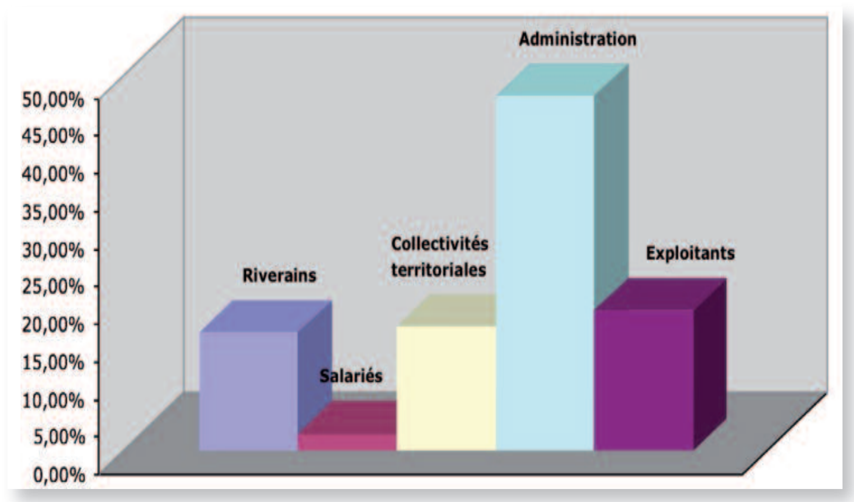
Une étude récente (téléchargeable sur www.clic-rhonealpes.com) fournit quelques éclairages sur ces questions. Intitulée « Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives », elle dresse un bilan du fonctionnement de ces instances locales dédiées à l'information et la concertation sur les risques industriels, quelques années après leur mise en place. Deux constats ressortent tout particulièrement des diverses situations étudiées (soit une trentaine de CLIC, répartis dans huit départements).

Le premier enseignement concerne la position dominante des acteurs institutionnels (représentants de l'Etat, industriels et élus) qui pèse fortement sur la participation des « nouveaux venus », membres des collèges « riverains » et « salariés ». Cette emprise des « acteurs traditionnels » sur les CLIC se traduit de deux façons. Elle se manifeste tout d'abord par leur surreprésentation dans les réunions : quand une séance de travail réunit en moyenne une vingtaine de participants « officiels » d'un côté (dont une moitié de représentants de l'Etat), on ne compte de l'autre que 4 riverains (et/ou représentants associatifs) et 3 salariés. Cette inégalité s'exprime également dans la répartition des prises de parole en réunion : ainsi, quand les agents de l'Etat monopolisent près de 50 % des temps de discussion, les représentants riverains et salariés atteignent difficilement la barre des 20 %.

Le second constat concerne les difficultés rencontrées par les CLIC pour jouer leur rôle de relais d'information d'une part, constituer les représentants des collèges « riverains » et « salariés » en véritables acteurs de la prévention des risques industriels d'autre part. Maintenu sous contrôle des « acteurs traditionnels », le



Répartition moyenne des présents aux réunions de CLIC



Répartition moyenne des temps de parole

dispositif ne permet pas la confrontation des points de vue et encore moins la mise en débat des finalités de la prévention des risques industriels. Les discussions sont toujours limitées et fortement contraintes par le format des réunions, l'information prenant systématiquement l'ascendant sur la concertation. Les échanges fonctionnent à sens unique, dans une logique descendante, toujours de ceux qui savent vers ceux qui sont de fait cantonnés dans un rôle plus passif de récepteur.

Dans ces conditions, la participation des « nouveaux venus » est le plus souvent réduite à quelques questions posées aux « acteurs traditionnels », à la suite de leurs présentations. A ce jeu, les riverains et les représentants associatifs sont de loin les plus actifs. Les questions portent sur des sujets très divers : les procédés mis en place par les industriels, les produits utilisés, les risques encourus, les scénarios d'accidents possibles, les plans d'urgences et leurs modalités d'exécution (consignes à suivre, sirène d'alarme, etc.), mais également les nuisances du quotidien (odeurs, bruits, fumées) et leur origine. En revanche, le niveau de participation des salariés reste extrêmement faible : bien qu'ils soient les mieux placés pour parler des risques et des conditions de sécurité dans les entreprises, ils n'abordent jamais ces sujets spontanément.

Des freins à la participation qui concernent tous les acteurs des CLIC

L'attitude de retrait des représentants salariés vient du rapport très particulier qu'ils entretiennent avec la source de risque et de la plus ou moins grande dépendance dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis de leurs employeurs, également membres des CLIC. Mais elle est également symptomatique des difficultés plus globales rencontrées par l'ensemble des participants pour créer les conditions d'un échange possible sur les différents sujets évoqués en réunion. Ces « freins à la participation » peuvent être classés selon trois grandes catégories.

● Le premier frein, facilement identifiable, est celui de la disponibilité des membres. Quel que soit le collège d'appartenance, la participation active à un dispositif comme le CLIC requiert du temps, une ressource dont les participants ne disposent pas toujours. Ce problème touche les services de l'Etat, confrontés à la raréfaction de leurs moyens, mais également les riverains bénévoles exerçant une activité salariée (surtout quand les réunions ont lieu durant leur temps de travail). Exigeante sur le plan matériel, la participation au CLIC l'est aussi sur le plan intellectuel. Elle demande notamment de s'intéresser à des sujets qui, du point de vue des individus concernés, ne sont pas toujours « intéressants » en tant que tels.

● Le second frein vient justement de la rigidité et du formalisme des CLIC, s'agissant notamment de la composition des assemblées, de la conduite des réunions et de la définition des sujets de discussion légitimes. La technicité des présentations et la solennité des réunions expliquent par exemple la difficulté de nombreux participants à prendre la parole, « de peur de dire une ânerie ». La surreprésentation des « spécialistes », acteurs étatiques et industriels, amplifie ce phénomène d'auto-disqualification des riverains, des salariés et de certains élus. De même que la présence du préfet, qui a souvent un effet paralysant sur les membres du CLIC. Le clivage entre les « sachants » et les « non-sachants » reste une réalité perturbante. Il crée des rapports de domination qui ne favorisent pas les échanges entre participants et la mise en confiance des personnes peu habituées aux cadres solennels des institutions.

> Le clivage entre les " sachants " et les " non-sachants " reste une réalité perturbante.

● Le troisième frein, enfin, est la conséquence d'un déficit de formation, qui renvoie d'ailleurs moins à la technicité des sujets qu'à l'aptitude des participants à s'intégrer dans des échanges mobilisant des individus aux points de vue tranchés et aux capacités variables de prise de parole. Les services de l'Etat sont ici les plus directement concernés puisqu'ils ont la charge d'animer le dispositif. Le problème est qu'ils ne sont pas compétents pour « faire participer » et peu équipés pour améliorer leurs pratiques en la matière. Du coup, ils peinent à susciter des échanges sur les sujets les plus conflictuels et se montrent souvent mal à l'aise pour répondre aux attaques des participants les plus revendicatifs. Le problème vient également de ce qu'ils ont beaucoup de mal à saisir et comprendre la façon dont se structure la relation des populations locales à leur voisinage industriel, jugeant souvent trop rapidement comme irrationnel ou déplacé (et donc comme peu digne d'intérêt de leur point de vue) ce qui relève en fait d'autres formes d'interprétation ou de savoir.

Des pistes de réflexion pour améliorer le fonctionnement des CLIC

Aujourd'hui, le fonctionnement des CLIC est largement perfectible. Diverses solutions, simples et peu coûteuses, sont envisageables pour atténuer les effets des « freins à la participation ». On peut ainsi jouer sur la configuration des assemblées, pour éviter les effets de surreprésentation ou les situations de participation contrainte, ou agir sur les règles de fonctionnement internes pour favoriser les conditions de participation des membres les moins investis. D'autres pistes sont également possibles, qui passent par des ajustements réglementaires visant à conformer les directives ministérielles aux difficultés rencontrées sur le terrain. Divers problèmes pourraient alors trouver leur solution. On pense à l'emprise exercée par les préfets sur certains comités ou aux moyens dont disposent aujourd'hui les administrations locales pour faire fonctionner les CLIC qui ne sont clairement pas à la hauteur des ambitions affichées par les autorités ministérielles et gouvernementales. ■■■

Pour en savoir +

- Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives, rapport d'étude de Cécile Ferrieux, Gwenola Le Naour et Emmanuel Martinais, 2010. En ligne : **www.clic-rhonealpes.com**
- Évaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation, rapport d'évaluation de France Nature Environnement, 2009. En ligne : **www.fne.asso.fr**
- La concertation, changements et questions, Les cahiers de la sécurité industrielle, n° 3, 2009. En ligne : **www.icsi-eu.org**
- Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69), rapport de recherche de Magali Nonjon, 2007. En ligne : **www.rdtrisques.org/projets/ltdr**

Les Commissions Locales d'Information (CLI)

La longue marche vers la transparence

Jean-Claude DELALONDE, Président de l'Association des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI).

Les Commissions Locales d'Information (CLI) auprès des Installations Nucléaires de Base (INB) ont été mises en place à partir de la fin des années 1970 et notamment après 1981 sur la base d'une circulaire du Premier ministre en date du 15 décembre 1981.

Cette circulaire confiait aux Conseils généraux le soin de constituer ces commissions qui ayant à la fois « une mission d'information et une mission de suivi de l'impact des grands équipements ».

Conformément à un souhait nettement exprimé par les CLI et l'ANCCLI (L'Association Nationale des CLI) à travers le Livre Blanc de l'ANCLI sur la gouvernance des activités nucléaires, la loi TSN (transparence et à la sécurité en matière nucléaire) du 13 juin 2006, qui a rénové le cadre juridique du contrôle des INB, a donné un statut légal aux CLI. Elle a, aussi, renforcé leur positionnement en tant qu'acteurs importants de la transparence et de la concertation dans le domaine nucléaire et permis aux CLI de devenir légalement le 4ème pilier de la gouvernance nucléaire après l'Etat, les exploitants et les experts.

Le dispositif de la loi a été précisé par un décret en date du 12 mars 2008. Les textes confèrent une assez grande marge d'adaptation aux CLI. Cependant, ils fixent un certain nombre de règles minimales que les CLI doivent respecter. Ils donnent aux CLI des droits mais aussi et surtout des responsabilités.
Les CLI ne sont pas uniformément montées en compétence en fonction de leur ancienneté et de leur histoire.

> Les CLI : le 4ème pilier de la gouvernance nucléaire après l'Etat, les exploitants et les experts.

La loi TSN de 2006 a deux conséquences : l'indispensable besoin de monter en compétence de ces CLI et le renouvellement profond de leur composition, notamment parmi le collège des élus.

La loi attend des CLI une participation active et une responsabilité plus grande dans le suivi des activités nucléaires, notamment, avec la délivrance d'avis.

Les CLI ont été mises en place par les Conseils généraux selon une composition arrêtée par la loi, à savoir la création de 4 collèges :

- 1 collège composé d'élus représentant à minima 50% des membres de la CLI ;
- 1 collège composé d'associations de défense de l'environnement;
- 1 collège composé de représentants syndicaux ;
- 1 collège composé de personnalités qualifiées et d'experts.

Ces trois derniers collèges représentant au maximum 50 % des membres de la CLI avec un minimum de 10 % par collège.

La loi a clairement affiché sa volonté de donner une responsabilité plus importante aux élus.

Les CLI sont gérées soit sous le régime associatif, soit sous la forme d'une régie du Conseil général.

Leur financement est prévu par des subventions de l'Etat et des collectivités et pour les CLI «associatives», la loi prévoit qu'elles bénéficient d'un financement supplémentaire par le biais d'un pourcentage sur la taxe INB que les exploitants versent à l'Etat (plus de 500 millions d'euros par an).

INB © EDF

Le constat actuel laisse perplexe.

4 ans après la loi, les CLI ont fini leur mutation. Elles sont aujourd'hui au nombre de 37 auquel il faut ajouter 15 Commissions d'Information (CI) qui se trouvent auprès des activités nucléaires concernées par la défense nationale.

Mais les moyens manquent, notamment les moyens financiers. Le pourcentage sur la taxe INB n'a toujours pas été inscrit dans les lois de finances qui ont suivi la loi et la suppression de la taxe professionnelle conjuguée à la réforme des collectivités territoriales à venir créent une incertitude nouvelle pour le financement des CLI, alors même que la loi de 2006 leur a conféré plus de responsabilités en matière d'information des populations et de réalisations d'expertises indépendantes, entre autres.
Cela ne saurait être pleinement assumé sans davantage de moyens.

Mais nous restons optimistes car les CLI sont devenues un maillon essentiel de la nécessaire concertation et de la transparence autour des activités nucléaires.

Elles représentent aujourd'hui, au niveau européen et international, la spécificité française en matière de concertation et de transparence, garantes d'un modèle démocratique dans le domaine des activités nucléaires.
Elles représentent environ 3000 représentants dont 1500 élus.

> Les CLI sont devenues un maillon essentiel de la nécessaire concertation et de la transparence autour des activités nucléaires

Elles sont riches de leur diversité et de leur pluralité.

La mission des CLI/CI n'est pas de décider mais d'éclairer le débat démocratique (capacité d'auto-saisine). Elles disposent d'une représentation nationale et statutaire à travers l'ANCCLI.

■ ■ ■



ANCCLI © ANCCLI

L'enquête
publique

Paul FONTANILLE – Commissaire Enquêteur

Les textes qui régissent l'enquête publique sont nombreux, car différents types d'enquête coexistent : déclaration d'utilité publique, enquêtes d'urbanisme (POS, PLU), loi sur l'eau, code rural, enquête de droit commun, plan de prévention, installation classée…



Plateforme chimique de Jarrie © Photothèque IRMa, Sébastien Gominet

Pour le sujet qui nous concerne, les risques majeurs pour les populations, naturels ou technologiques, citons la loi du 19 juillet 1976 et son décret d'application du 21 septembre 1977, sur les installations classées.

Les plans de prévention sont eux régis par des textes spécifiques : le décret N° 95-1089 du 5 octobre 1995 pour les plans de prévention des risques naturels (PPRN), la loi du 30 juillet 2003 pour les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) autour des sites Seveso seuil haut.

Mais citons aussi un texte de portée générale pour tous les projets pouvant avoir une incidence sur l'environnement: la loi du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau, et son décret d'application du 23 avril 1985. Tous ces textes sont codifiés dans le code de l'environnement.
Cet effort de la loi de 1983 en matière de codification des enquêtes n'a cependant pas permis d'unifier tous les motifs d'enquêtes : le Grenelle de l'environnement par la loi du 12 juillet 2010, soumet dans son article 40, plus de 72 enquêtes différentes à désormais un seul statut, celui régi par l'article L 123-1 du code de l'environnement.

À partir d'un dossier rédigé :

- pour les PPRN par la direction des Territoires (DDT, ex DDE) et par le service de restauration des terrains en montagne (RTM)
- pour les PPRT par la DDT et la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL ex DRIRE)
- pour les installations classées par l'exploitant (industriel, collectivité locale, …)

et validé par le service instructeur, le préfet demande au tribunal administratif la désignation d'un commissaire enquêteur, ou d'une commission d'enquête (en nombre impair et avec un président) si l'affaire est d'importance, notamment si plusieurs communes sont concernées, et éventuellement des suppléants. Ce ou ces commissaires sont choisis sur une liste d'aptitude, établie par une commission administrative, et réévaluée annuellement.

> Le Grenelle de l'environnement soumet plus de 72 enquêtes différentes à désormais un seul statut

Le commissaire prend connaissance du dossier, il peut éventuellement demander des précisions voire faire modifier certains éléments, à condition que les documents nécessaires soient en possession du pétitionnaire. Il doit également faire une visite des lieux, usine, environnement, pour visualiser les enjeux et rencontrer les responsables du projet.
Il participe à l'organisation de l'enquête pour fixer le nombre et les

jours de permanence (en général 4, 5 pour les installations classées), en incluant si possible des samedis. La durée de l'enquête est elle fixée par la réglementation, elle ne peut être inférieure à un mois, et prolongée de un mois maximum, à l'initiative du commissaire, s'il estime que la fréquentation du public n'a pas été suffisante ou pour permettre la tenue d'une réunion publique.

Pendant ces permanences qui se tiennent dans la ou les mairies concernées, qui durent en général 3 heures, il reçoit les personnes venues se renseigner, manifester leur accord, mais le plus souvent leur opposition au projet ; dans la mesure de ses compétences, il répond à leurs questions, mais ce n'est pas un expert. Il faut savoir que, sauf réunions publiques avant l'enquête, le public ne rencontre que le commissaire.

Les remarques du public, peuvent être recueillies oralement pendant les permanences, mais le plus souvent elles sont consignées par écrit, de façon manuscrite ou dactylographiée sur un cahier appelé « registre », dont les pages sont numérotées et paraphées par le commissaire. Le dossier et le registre sont disponibles pendant toute la durée de l'enquête au siège de la ou des mairies concernées par le projet, aux heures d'ouverture (celles-ci sont parfois limitées à quelques jours dans la semaine).

Le public peut également adresser par courrier ses observations au nom du commissaire à l'adresse de la mairie siège de l'enquête.

Un des points importants qui conditionne la réussite de l'enquête et lui permet de remplir son rôle d'information des citoyens, est la publicité qui en est faite avant son début. Réglementairement celle-ci se traduit par une insertion dans deux journaux locaux, en Isère principalement le Dauphiné libéré et les Affiches de Grenoble et du Dauphiné. L'avis d'enquête doit être affiché en mairie.

Très souvent, le public se plaint de ne pas avoir été informé de l'enquête, ou seulement par le bouche à oreille en fin d'enquête. On ne peut donc que conseiller aux mairies organisatrices d'utiliser tous les moyens de communication à leur disposition : journal municipal qui touche l'ensemble de la population, panneaux électroniques, affichage dans les commerces, sans oublier les hameaux éloignés, car on ne va pas tous les jours à la mairie, ni on ne lit forcément les journaux. L'utilisation d'Internet est désormais préconisée.

Une enquête au cours de laquelle personne n'est venu, ou un très petit nombre, comme c'est souvent le cas pour les installations classées, n'apporte aucun éclairage local sur le projet, aucune information souvent connue des seuls habitants, pas toujours du rédacteur du projet et en tout cas pas du commissaire enquêteur. Et pourtant ces informations sur le ressenti local vis à vis du projet, sont indispensables à l'autorité qui prendra la décision et au commissaire enquêteur qui devra rendre à l'issue de l'enquête, son rapport et son avis personnel motivé, après avoir pesé le pour et le contre, et émis des réserves ou recommandations qui peuvent utilement reprendre des éléments issus des remarques du public.

> Les informations sur le ressenti vis à vis du projet sont indispensables à l'autorité qui prendra la cécision et au commissaire enquêteur

Pour illustrer cet apport du public, en se limitant aux risques majeurs, citons quelques exemples de remarques du public tirées d'enquêtes, auxquelles il fut donné suite et concernant :

- les PPRN : en matière d'inondation, un propriétaire indique que son terrain est classé en zone inondable alors qu'il se trouve à une altitude supérieure au terrain voisin lui-même non classé. De même un autre considère que son terrain dont la pente est faible, ne peut pas être soumis à un glissement de terrain. Ces demandes, parfois étayées par un rapport d'expert, sont alors réexaminées par le service qui a rédigé le PPRN, et éventuellement satisfaites.
- les PPRT : il est apparu que les mesures techniques de confinement étaient difficilement compréhensibles, voire pour la majorité des habitants, inconnues, ce qui amène à proposer une recommandation demandant un effort de vulgarisation et de diffusion la plus large possible.
- les installations classées : quelqu'un s'étonne que la qualité d'un produit ne soit contrôlée que par l'exploitant, une analyse par un laboratoire extérieur est alors demandée. Une commune se plaint du passage des camions de la carrière voisine, des consignes de prudence aux chauffeurs seront rédigées. La durée de fonctionnement d'une installation mobile a été jugée sujette à caution, un registre du temps de fonctionnement devra être tenu.

L'enquête publique présente d'autres intérêts :

- le maître d'ouvrage sachant que son projet sera lu par le public, doit rendre son dossier compréhensible par tous (il doit, en installations classées, rédiger un « résumé non technique »),
- à l'issue de l'enquête, il répond aux différentes remarques du public et du commissaire, ce qui éclaire ce dernier pour formuler son avis
- elle éclaire l'autorité chargée de prendre la décision.

Pour conclure, oui, l'enquête joue bien son **rôle informatif**, mais le projet mis à l'enquête étant dans sa phase quasi définitive, il peut certes, être amendé, mais sans en modifier son économie générale.

C'est le rôle de la **concertation**, en amont, de le faire évoluer. C'est ce qui est la règle pour les PPRN et PPRT, à l'occasion de réunions publiques avant l'enquête, et de la consultation des maires concernés et des personnes publiques associées (mais attention aux concertations qui traînent en longueur). Par contre cela est très rarement mis en œuvre pour les installations classées.

Les textes issus du Grenelle de l'Environnement doivent réaffirmer le droit du public à participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, comme l'exprime la Charte de l'environnement. ■■■

Interview
avec Thierry Demaegdt
Président de « Reconstruire Charron »

Propos recueillis par Honor CHANCE, IRMa

Vous êtes président de l'association des riverains "Reconstruire Charron". Pouvez-vous expliquer dans quelles circonstances votre association s'est créée ?

A Charron nous avons été environ 200 familles sinistrées suite à la tempête Xynthia. Très vite nous avons senti le besoin de nous regrouper pour défendre en commun nos intérêts de sinistrés au regard de nos interlocuteurs extérieurs notamment les assureurs, les banques, les services de l'Etat et en particulier les services de la préfecture.



Thierry Demaegdt qui montre la laisse de crue suite à la tempête Xynthia
© Thierry Demaegdt

Apres Xynthia, l'Etat a cherché à définir des « zones de solidarité » à l'intérieur desquelles les habitations et leur occupants sont considérés en « danger extrême » et ne peuvent être protégés pour un coût inférieur à celui de leur expropriation. Dans ce cadre et en tant que représentant de l'association, quelle expérience avez-vous de la concertation, dans le sens large du mot ?

L'intention de l'Etat, en créant ces zones de solidarité, était d'éviter de laisser des habitants dans des zones à risque mortel. Cette notion de risque fut basée sur quatre critères objectifs, définis par l'Etat (hauteur de l'eau, vitesse de l'eau, possibilité d'échapper en cas de danger, et proximité de digue). Aussi, les zones de solidarité doivent être définies de façon rigoureuse au regard de ces quatre critères.

Dans l'ensemble, les zones de Charron ont été correctement définies, mais des erreurs ont été commises en bordure de zone. Le zonage a été défini par les services de l'Etat, sans aucune concertation avec les sinistrés.

Lorsque le Préfet a présenté le zonage à la population, cela a été très mal accueilli. Nous avons alors demandé que ces erreurs soient rectifiées. Malgré les manifestations que nous avons co-organisées avec les autres associations de sinistrés du département qui vivaient la même situation, les services de la préfecture sont restés sourds à nos demandes.

Nous avons dû saisir le tribunal administratif pour réclamer les éléments d'instruction.

Lorsque nous avons obtenu ces éléments, nous avons pu mettre en avant les erreurs commises. Mais il a fallu attendre 4 mois supplémentaires pour obtenir le passage des experts (ils sont passés en fin d'année, alors que nous les réclamions depuis avril!)

Donc il n'y a pas eu vraiment de large concertation entre acteurs concernés ?

Non, et c'est inacceptable. Il faut le garder en mémoire pour l'éviter dans le futur. Il y a eu un véritable manque de concertation, de consultation et d'équité dans la façon dont les services de l'Etat ont procédé. Il n'y a absolument pas eu de prise en compte de la réalité sur le lieu du sinistre, en présence des sinistrés.

Pour terminer sur un point positif, je pense que la France est un pays où les sinistrés sont très bien accompagnés financièrement parlant, en terme de solidarité… c'est un élément très positif.

La Concertation
doit faire ses preuves

Marc SÉNANT, coordinateur du réseau Risques Industriels de France Nature Environnement

Intimement liée à la notion d'information du public, la concertation, sur le papier, va plus loin en ce sens qu'elle fait appel à l'idée de décision. Entre les deux, toute une zone où le curseur de la concertation doit trouver sa place. Il convient donc, en préambule, d'évoquer les significations différentes que peut revêtir le mot concertation, car en fonction de la définition qu'on lui donne, les attentes vis-à-vis d'elle diffèrent.

Pour le petit Larousse, la concertation consiste en une « pratique tendant à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées ». La question qui se pose alors est de savoir si cette « consultation » est de pure forme ou si, au contraire, elle a une fonction. Dans ce cas, c'est une consultation de fond qui a pour but d'orienter la décision qui en découle.

Michel Prieur, éminent professeur en droit de l'environnement, lui attache trois définitions différentes.

- Dans la première, la concertation a une finalité **pédagogique**. La participation à la décision sert alors à confronter les idées, et à mesurer la difficulté des problèmes à résoudre.
- Dans la seconde, la concertation servirait à **faire adhérer à la décision, unilatérale, de la puissance publique.** Elle revêt alors une forme de « marketing social ». Du point de vue associatif, c'est malheureusement la forme que prend le plus couramment la concertation en matière industrielle, a fortiori en ce qui concerne les très actuels Plans de prévention des Risques Technologiques.
- La troisième définition, plus vertueuse, tend à faire de cette concertation **un outil au service de l'amélioration de la décision**, qui prendrait en compte les attentes respectives de tous les acteurs et permettrait à l'autorité de prendre la décision la plus «éclairée» possible. Dans cet esprit, la concertation doit permettre de dépasser les intérêts particuliers et remplir une vraie fonction au service d'un intérêt général qui serait multifacettes.



Un complexe en Moselle © MKaspar

[La concertation doit permettre de dépasser les intérêts particuliers et remplir une vraie fonction au service d'un intéret général qui serait multifacettes]

La prudence est donc de mise avec cette idée de concertation et il est dès lors important de la confronter au terrain pour évaluer sa portée réelle.

La concertation sur le terrain : manœuvre « démocratique » locale, ou vrai outil au service de l'intérêt général ?

Un des lieux typiques de la concertation est le comité local d'information et de concertation (CLIC), impliqué dans la mise en œuvre des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), instrument de maîtrise de l'urbanisation autour des sites SEVESO. Dans le sud grenoblois, un représentant associatif évoque la concertation faite sur ce dossier comme étant mal pensée dès le départ. Le CLIC s'introduit dans le processus comme une sorte de grain de sel. Selon le texte de loi[1], il « participe » à l'élaboration des PPRT[2]. Voilà qui est bien vague ! Le problème rencontré au niveau local est que cette concertation est réalisée après la phase dite « d'étude technique », où sont caractérisés les aléas (sélection des phénomènes dangereux et délimitation du périmètre d'étude) et les enjeux. Or c'est souvent à ce stade que sont conditionnées l'ensemble des décisions ultérieures (mesures qui seront prises sur le bâti, expropriations, travaux obligatoires et des restrictions à apporter à l'urbanisation future). Le CLIC peut alors se voir réduit au rôle de simple chambre d'enregistrement d'un projet déjà largement prédéfini.

Ici, la concertation associative est mal vécue, les représentants ayant l'impression de servir de caution locale à un projet sur lequel ils n'ont pour ainsi dire aucune emprise. Les associations ont pour ambition de proposer à ce stade une autre

1 Loi « Bachelot » du 30 juillet 2003
2 Article L515-22 du code de l'environnement

façon de penser le projet, d'imaginer des scénarios alternatifs, qui répondent à leurs attentes particulières, nécessairement différentes de celles de l'exploitant ou de l'administration. Par exemple, les associatifs, souvent riverains de sites, voudraient pouvoir demander davantage de mesures supplémentaires de réduction à la source pour continuer à agir sur le risque, plutôt que sur l'urbanisme et donc sur le territoire.

La concertation dans le cadre des PPRT a-t-elle une portée décisionnelle ? Non, et cette limite a été affirmée directement dans la loi : "Participer à l'élaboration des PPRT", dit la Loi Bachelot. Très bien, mais de quelle manière ? En observant à distance le travail réalisé par d'autres instances, du type Comité PPRT ? Ou bien en prenant réellement part aux choix stratégiques ? La seule exigence de la loi est le vote du PPRT par le CLIC, ce qui ne lui reconnaît, sauf cas de désaccord majeur (mais rappelons que les instances qui élaborent réellement le PPRT sont majoritaires dans le CLIC, et peuvent tout simplement l'auto-légitimer), qu'un maigre rôle d'enregistrement. On a dès lors davantage le sentiment que le CLIC est un simple vecteur d'information à un public qui n'y a pas accès autrement, mais que ce n'est pas un réel lieu d'exercice de la démocratie locale.

Une autre limite de cette concertation réside dans ce sur quoi elle repose. Les informations dispensées, base de cette concertation, sont presque toujours issues d'un principe d'auto-déclaration de la part de l'exploitant. Nous devons donc trop souvent faire face à un système qui repose sur un rapport de confiance dont

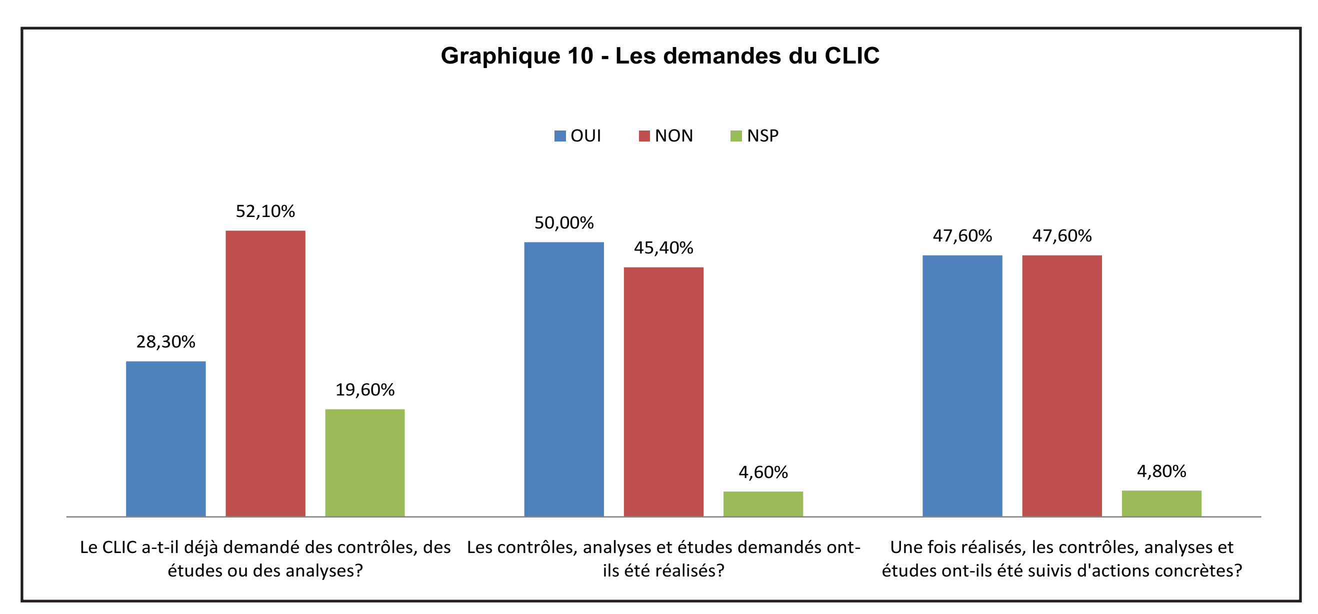

Une installation de Rouen © Camille Legros (CDM de FNE)

[Dans plus de 50 % des cas, les CLIC ne demandent pas de contrôles, études ou autres analyses.]

l'on peut légitimement douter, l'exploitant étant juge et partie dans ce schéma. Il peut s'agir des déclarations de rejets polluants, des études de dangers réalisées par des cabinets d'études payés par l'exploitant à qui elles s'appliquent, ou des comptes-rendus d'accidents par exemple. Comment alors s'assurer de leur véracité ?

La concertation doit permettre la logique du contradictoire, en permettant par exemple de mener des contre-analyses, des tierces expertises, etc. Or ce n'est malheureusement pas le cas. L'étude de FNE menée sur les CLIC de France en 2009 [3] a démontré que dans plus de 50 % des cas, les CLIC ne demandent pas de contrôles, études ou autres analyses. Ce n'est donc pas un réflexe. De plus, la question du budget qui est parfois inexistant limite la potentialité, la recevabilité ou la faisabilité de ces demandes. Au final, 28 % ont demandé des compléments, 14 % les ont obtenus et 7 % ont réalisé des actions concrètes (voir graphique). Il y a donc encore une marge de progression importante pour améliorer la situation.

La concertation, au-delà de ce cadre institutionnel des CLIC, c'est aussi le rapport quotidien entre l'exploitation et son environnement, ses riverains. Là encore, le cas grenoblois ne fait pas forcément bonne figure. Nombre d'informations sont très difficiles à obtenir et la transparence n'est pas garantie. Par exemple, il n'est toujours pas possible, en 2011, de voir les dossiers complets d'enquête publique, certains rapports d'inspection, les mises en demeure, etc. en ligne sur les sites de la préfecture ou de la DREAL. Toutefois, il convient de noter que des efforts ont été mis en œuvre pour améliorer l'accès informatique à certains documents sur ces sites (rapport d'enquête et conclusions, résumé du dossier, etc.).



Le dialogue direct industriel-associations est souvent très compliqué. Rappelons ici la campagne de relevé de mercure dans l'air autour du site de Jarrie où les représentants associatifs de France Nature Environnement et des associations de riverains ont dû justifier de leur présence sur le domaine public aux gendarmes qui avaient été appelés par l'exploitant, empêchant tout travail autour du site. La transparence et le dialogue ouvert sont l'antichambre d'une concertation réussie, mais sur ce sujet là aussi, force est de constater que nombre de progrès sont à réaliser.

Comment améliorer le système ?

Les solutions, portées par nos associations, sont nombreuses et ne font souvent appel qu'au bon sens, ou aux bonnes pratiques. Il y a tout d'abord un changement de comportement qui doit s'imposer : les industriels doivent accueillir les attentes légitimes de la population comme l'instrument d'une acceptation durable de leur activité. L'acceptation de l'industrie ne se situe plus uniquement au niveau du produit fini qui « sort » du site, mais bien sur toute son intégration dans le territoire, que ce soit sur les aspects environnementaux, sanitaires, ou sociaux. Le monde a changé, les informations circulent et les citoyens ont de nouvelles exigences auxquelles doivent répondre les acteurs économiques.

Pour les PPRT, obtenir une participation concrète aux "Comités PPRT", ou à défaut, des comptes-rendus les plus en amont possible des progrès de l'élaboration des PPRT, demander des tierce-expertises, en particulier pour les toutes premières études de danger, et obtenir des discussions circonstanciées des marges de manœuvre réelles dont disposent les entreprises au niveau de leurs équipements et de leurs procédés.

Sur le fonctionnement des instances de concertation, FNE en 2009 [4] a conclu son étude par bon nombre de propositions concrètes sur les questions du budget, de la fréquence des réunions, de la définition des sujets à débattre, les formalités administratives, la communication interne et externe, etc.

Des attentes fortes pour l'avenir quant au SPPPY grenoblois

L'alerte lancée par FNE en janvier 2009 concernant des pics très élevés de mercure dans l'air du Sud grenoblois a déclenché une série de mécanismes dont l'un des points forts est la mise en œuvre d'un secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles dans le sud grenoblois (SPPPY) par Chantal Jouanno en 2010. Suivant les termes même de la préfecture *« Une telle structure aura pour objectif de permettre l'information réciproque, l'échange et la réflexion sur des sujets en lien avec le développement durable. Elle réunira, selon les principes de la gouvernance à cinq issus du Grenelle de l'environnement, les acteurs économiques, les collectivités territoriales, les associations, les représentants des salariés et l'Etat. Elle permettra également de conduire des actions concrètes sur des sujets répondant aux besoins et aux spécificités locales en matière d'environnement et de risque. »*

Pour la FRAPNA et FNE, le SPPPY constitue une initiative innovante et dès le départ l'association s'est résolument engagée dans sa mise en place. Elle participe à plusieurs ateliers et assure la coprésidence du groupe milieux naturels et biodiversité.

La FRAPNA a choisi de s'engager alors que bien des questions ne sont pour l'instant pas encore résolues. En premier lieu, sa participation ne peut pas consister en une soumission de la société civile à l'administration de tutelle. Comme les autres partenaires, la FRAPNA porte des propositions. Elle entend qu'elles soient discutées et que des réponses rapides et claires soient données.

Si des divergences éventuelles se font jour, comme toujours, le milieu associatif les portera à la connaissance de la société civile, il en va de notre crédibilité.

Après une première période de mise en place, les travaux effectifs des commissions devraient débuter très prochainement. La FRAPNA a déjà soumis un premier projet à la commission Milieux naturels et biodiversité, intitulé « expertise des milieux naturels du Sud grenoblois ». Il sera pour les associations un révélateur d'une volonté ou non de concertation.

Il est donc clair que la concertation ne revêt pas une seule et même définition, et sa portée diffère en fonction du territoire, des particularités locales, mais aussi beaucoup des comportements individuels des exploitants, des services de la DREAL, de la ligne politique locale, et aussi parfois de la capacité des associations à être force de proposition. En ce sens, le mouvement FNE, qui forme depuis 2008 ses membres à cet effet se professionnalise et gagne de plus en plus sa place, sa crédibilité et sa légitimité dans la définition des choix locaux. Mais pour qu'une concertation réussie soit possible, il faut que chaque acteur fasse un pas vers l'autre et, sur ce point, les associations sont encore dans une forte attente.

■■■

3 et 4 Lien vers l'étude FNE sur les CLIC : http://www.fne.asso.fr/fr/nos-dossiers/risques-industriels/guide-fne-sur-les-risques-industriels.html



Une installation de Rouen © Camille Legros (CDM de FNE)

Du CIRIMI au SPPPY

Patrick POUCHOT, Responsable Communication de Perstorp Pont-de-Claix
Membre de la Commission « Risques Majeurs» du SPPPY

Les risques industriels majeurs font l'objet d'actions concertées dans l'Isère depuis de nombreuses années, grâce notamment au Comité pour l'Information sur les Risques Industriels Majeurs dans le département de l'Isère (CIRIMI). La mise en place du SPPPY devrait permettre d'aller plus loin dans cette approche, avec l'implication de nouveaux acteurs. Mais face à l'ampleur de la tâche, il sera important de dégager les bonnes priorités d'action.



Colloque SPPPY du 30 avril 2010 (ateliers risques majeurs) © DREAL Rhône-Alpes

La création d'un « S3PI » (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des Risques Industriels) dans l'Isère a été annoncée en mars 2009 par Chantal Jouanno, alors secrétaire d'Etat à l'Ecologie, au cours d'une rencontre à Grenoble qui rassemblait services de l'Etat, élus, associations et industriels. Cette annonce n'était pas une surprise, car l'instauration d'une telle structure était pressentie depuis plusieurs années.

Le CIRIMI : un exemple

Dans la pratique, la concertation n'est pas une chose totalement nouvelle pour les industriels. A de nombreuses reprises, différents acteurs ont pu être réunis de manière très utile, pour aborder des sujets tels que la qualité de l'air (PPA de l'agglomération grenobloise), la qualité de l'eau (le SAGE Drac Romanche), et bien sûr les risques industriels. Cela fut le cas pour, entre autres, la préparation et le déploiement des deux dernières campagnes d'information du public sur les risques majeurs (2003 et 2008) et, plus généralement, des travaux du CIRIMI depuis sa création en 1999.

Parmi les réalisations à mettre à son actif, on peut citer la participation à des manifestations grand public (Fête de la Science), la réalisation d'un CD-ROM sur les risques majeurs (technologiques et naturels) destiné à tous les établissements scolaires de la région Rhône-Alpes, la participation à la réalisation de supports d'informations (Mémento du maire et des élus locaux), la sensibilisation des établissements scolaires (mallette pédagogique…) mais aussi les conventions d'information en cas d'accident sur les sites industriels.

Le CIRIMI a ainsi fonctionné de manière assez remarquable pendant une dizaine d'années, grâce à la participation de multiples acteurs : DREAL, élus, SDIS 38, Education Nationale, industriels des installations classées « Seveso », IRMa… Grâce à la conviction partagée d'améliorer l'information sur les risques technologiques majeurs, les membres de la commission permanente ont su créer une équipe animée par un état d'esprit très positif. Les industriels sont très présents, à la fois pro-actifs (mise en œuvre de leur volonté d'amélioration continue), à l'écoute des acteurs locaux et désireux d'apporter leur contribution.

Le projet de création du S3PI était donc à la fois porteur d'espoir, mais aussi de certaines craintes. Si la mise en place d'une telle instance était évidemment un signe fort de reconnaissance des travaux du CIRIMI, ne risquait-on pas, à terme, de perdre sa spécificité ou de voir la question des risques industriels noyée dans une multitude de sujets ? La

préparation du colloque de lancement du futur SPPPY allait répondre à ces interrogations.

Préparation commune

Une équipe projet fut mise en place en septembre 2009, avec pour objectif de travailler sur ce que pourrait être cette instance de concertation. Dans l'esprit du Grenelle de l'Environnement, le groupe de travail était constitué de cinq collèges: services de l'Etat, industriels, collectivités, associations et représentants des salariés. Ce dernier point est à souligner particulièrement, car hormis dans le fonctionnement des CLIC (Comités Locaux d'Information et de Concertation), les salariés n'étaient généralement pas invités à participer à ce type de structure. On peut d'ailleurs souligner la forte implication de membres des CHSCT (Comité d'Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail) des usines concernées dans ces réunions préparatoires.

Assez rapidement, l'équipe projet a dégagé les principales thématiques qui auraient à être abordées dans le cadre du SPPPY. Celles-ci ont été finalement formalisées de la manière suivante : **risques majeurs, qualité des milieux et biodiversité, air-énergie-climat, santé-environnement, aménagement et économie durables.** Chacune de ces thématiques allait faire l'objet de travaux préalables spécifiques en vue du colloque fondateur programmé le 30 avril 2010.



Document de synthèse du colloque SPPPY © DREAL Rhône-Alpes

Le sous-groupe « risques majeurs » s'est largement et naturellement appuyé sur l'expérience du CIRIMI. Les participants ont cependant souhaité en élargir l'approche, en abordant notamment la thématique des risques naturels.

Ainsi, trois grandes questions ont été posées, en vue d'être traitées par le SPPPY :

> l'esprit qui avait animé le CIRIMI durant ses 10 années d'existence a pu et su être maintenu

- Comment favoriser la responsabilisation et le développement de la culture du risque et de la sécurité civile ? en d'autres termes, rendre le citoyen acteur de la prévention des risques…
- Comment analyser les enjeux sur le territoire en matière de risques majeurs ? (notamment sur le transport de matières dangereuses)
- Quelles actions envisager pour favoriser la réduction de la vulnérabilité ? (notamment en terme d'alerte aux populations, de généralisation des Plans Particuliers de Mise en Sûreté dans les établissements scolaires et des Plans Familiaux de Mise en Sûreté)

Ces pistes de réflexion ont été présentées lors du colloque fondateur du 30 avril 2010. Elles ont retenu l'attention des participants, notamment parce qu'elles présentent l'intérêt d'aller bien au-delà des sujets qui peuvent être traités habituellement dans le cadre des CLIC. Il est aussi intéressant de noter que l'esprit qui avait animé le CIRIMI durant ses 10 années d'existence a pu et su être maintenu : engagement et conviction de chacun, collaboration constructive, volonté de progresser.

La concertation pour choisir les bons sujets

Cependant, de nouvelles interrogations semblent apparaître. Elles tiennent essentiellement à l'ampleur de la tâche qui sera à accomplir. Car les sujets intéressants ne manquent pas. Cependant, tous n'ont pas la même urgence ou la même pertinence. Il y a également le risque de vouloir traiter des points trop théoriques, pour lesquels il est difficile de trouver des applications concrètes. Lors du colloque fondateur, il a été rappelé que le SPPPY devrait privilégier les actions utiles et innovantes. Enfin, la question de la disponibilité des participants ne doit pas être négligée. Ce point a notamment été soulevé par les industriels, les représentants des salariés et les associations.

Pour les acteurs économiques, il sera donc essentiel de savoir dégager les bonnes priorités. C'est bien là toute la difficulté de la concertation, car les différentes parties, autour de la table, n'ont évidemment pas exactement la même perception des sujets. Mais c'est aussi l'intérêt et la richesse d'une telle démarche. Chacun doit pouvoir faire un pas vers l'autre, avec la volonté d'aboutir à un compromis satisfaisant qui, au final, servira l'intérêt collectif.

Pour en savoir +

Lien : Synthèse du colloque SPPPY
http://www.lyon-spiral.org/medias/spp-actecolloquev8.pdf

La conférence riveraine
à Feyzin :
des voisins se parlent

Danielle SAUGE GADOUD
Conseillère technique auprès du Maire sur les risques technologiques et le développement durable

Quatre fois par an, des personnes "de bonne volonté" se réunissent en séances plénières afin d'échanger sur des sujets qui a priori pourraient fortement les opposer, ce qui arrive parfois, d'ailleurs ! Qui sont-ils ? Et pourquoi prennent-ils le temps de se voir aussi régulièrement ? Quels bénéfices en tirent-ils ?



La raffinerie Total à Feyzin © Mairie de Feyzin

Les statuts sont divers : un directeur de raffinerie, un maire, pour citer les plus "notables" et aussi des habitants des divers quartiers, des riverains proches de la raffinerie, des élus, une responsable de communication, un directeur de la sécurité , un facilitateur, une secrétaire,... ces quarante personnes composent une assemblée appelée "conférence riveraine".

Cette instance de dialogue entre l'entreprise (Raffinerie Total) et les riverains s'est dotée d'objectifs et d'une charte. En termes d'objectifs citons les principaux :

- Améliorer la vie et le quotidien des habitants en agissant concrètement sur leur cadre de vie
- Améliorer les relations de voisinage et l'information réciproque entre l'usine et la ville (particulièrement le quartier des Razes), par la collaboration entre les habitants, la municipalité et la raffinerie
- Donner une autonomie aux membres : évaluation, recours à experts, formation à l'outil informatique des membres de la conférence),
- Travailler aux marges de progrès possible par des actions concrètes.

Son mode de fonctionnement est arrêté par une charte et un budget lui permet ce fonctionnement.

Pourquoi la création d'un organe de démocratie locale sur une problématique difficile, celle des risques technologiques ?

Tout d'abord les habitants de Feyzin et particulièrement des Razes sont soumis à la présence de la raffinerie, vécue comme génératrice de risques et de nuisances. Le côté économique (apports de richesse par les taxes, les emplois, la fourniture d'hydrocarbure à la région) de cette entreprise est une réalité non évaluée par les riverains.

L'activité de la raffinerie était connue des habitants par le personnel qui travaillait de l'autre côté de l'enceinte et habitait le quartier ceci jusqu'aux années 70-80 environ. A ce jour ces vecteurs n'existent plus, les habitants nouveaux comme anciens se questionnent sur l'activité, le niveau de sécurité, les productions de nuisances etc. et ne trouvaient pas d'interlocuteur.

La collectivité à partir de 2001 a mis en œuvre une politique de gestion des risques et des nuisances qui a permis aux habitants peu à peu de s'approprier ces

thèmes et le dialogue avec la raffinerie s'est créé. Un numéro vert a été par exemple mis en place et, à la raffinerie, un interlocuteur répond 7/7 jours et 24h/24h aux appels.

La loi risques de 2003 a mis en place le CLIC (comité local d'information et de concertation), l'objectif de cette instance est de réunir les représentants des riverains, les élus des communes concernées par un site Seveso, les industriels générateurs des risques, l'Etat et ses services, les différents intervenants pour instaurer une "concertation privilégiée pour favoriser une information et un échange de proximité". Cependant force est de constater que la place des riverains est restreinte, que le contenu des réunions est très cadré ne permettant pas des apports ou des questionnements, ni des échanges directs avec l'industriel, enfin la périodicité n'est pas satisfaisante pour construire un travail sur le long terme et de proximité. Cette assemblée réglementaire, encadrée (trop ?) par l'Etat ne répondait que partiellement aux attentes des trois parties de la conférence riveraine. CLIC et conférence riveraine ont de fait, des objectifs et des cibles différents.

C'est en 2007, que la conférence riveraine a vu le jour, issue de la politique locale de gestion des risques, de la politique de démocratie locale, du dialogue avec la raffinerie, du manque de lieu de concertation de proximité et de la volonté d'un maire et d'un directeur de raffinerie. Elle a été élaborée dans les ateliers de l'agenda 21, c'est à dire en concertation avec les habitants, sa mise en œuvre sur le terrain a été confiée à un laboratoire de sociologues qui ont tenu des stands, sensibilisé les habitants, …priorisé les attentes et les thèmes à aborder en séances.

Un représentant de la conférence riveraine a été nommé par le préfet membre du CLIC, assurant ainsi le lien entre les deux instances.

Après trois ans de fonctionnement une évaluation participative a permis de faire un point et de repartir pour une conférence riveraine II.

Quel retour d'expérience peut-on faire ?

Tout d'abord très factuellement, la présence soutenue des membres, tant des "commanditaires" directeur de raffinerie et son équipe ; et le maire et les élus ; que des habitants car 80 % d'entre eux ont une participation effective.

De même, 75 % des membres ont participé à au moins un des sept groupes de travail à thèmes. Concrètement, cela représente pour les trois ans de 5 à 20 journées de participation par personne.

Les membres ont appris à s'organiser, à définir les principes de fonctionnement et les modalités de travail : rédaction d'une Charte et définition des modalités de fonctionnement, choix des axes de travail, création d'un comité de suivi tripartite et définition d'un système de vote.

Les membres ont appris à se connaître, se sont formés, ont appris ensemble : apprentissage de la concertation et du « faire-ensemble », acquisitions sur les techniques et les procédures.

Cette acculturation est commune : les membres de l'entreprise ont appris des habitants et des élus (par ailleurs habitants s'il faut le rappeler) tout comme les habitants ont appris de l'entreprise et de la ville, ce qui est bien sûr vrai pour la ville.

La communication a été travaillée, des outils et des temps de communication créés, en interne (compte-rendu, plateforme), en externe (plaquette, plénière ouverte, communication lors des conseils de quartier, publications des sociologues, analyses de l'expérience)

> La conférence riveraine montre qu'il est possible de créer des temps d'échanges entre des parties a priori fort éloignées culturellement

Les temps de participation aux PPRT ont été forts et suivis : huit réunions plénières consacrées tout ou partie au PPRT, un groupe de travail spécifique. Et la reconnaissance de la Conférence Riveraine par le Préfet et une participation des membres de la Conférence Riveraine à différentes instances en charge de l'élaboration du PPRT.

Des temps de travail ont permis d'analyser et d'approfondir les types de nuisances subies par les riverains, particulièrement la pollution de l'air et le bruit : quatre plénières ont été consacrées à cette thématique, trois réunions du groupe de travail et six équipes d'enquêteurs se sont rendues auprès des industriels associant des habitants non membres de la Conférence Riveraine, un questionnaire aux habitants a été conçu avec l'aide des techniciens de la raffinerie et de la ville.

Les modalités d'autonomie définies par la charte permettent d'évaluer que cet objectif est atteint mais... perfectible !!! Ce qui nous amène à affiner le fonctionnement.

La difficulté de caractérisation des progrès à atteindre ne permet pas l'observation et la mesure précise de leurs impacts sur la cohabitation, ni sur la culture partagée et la qualité de vie (ou bien être collectif). En effet les membres savent qu'ils ont bien travaillé ensemble certes mais ne s'étant pas fixé en préalable d'indicateurs précis, la conférence riveraine ne dispose pas d'une évaluation satisfaisante.

Aussi les membres de la conférence riveraine ont travaillé pour la phase II sur des propositions concrètes d'amélioration, dont la traduction, la pédagogie d'essaimage de son savoir auprès des habitants, de l'État, des entreprises ; ainsi que sur ses domaines d'action, la priorité étant bien la sécurité et le risque, contribuer à le comprendre, connaître le plan de prévention, suivre les applications de sécurité auprès des habitants, comprendre les actions de diminution à la source, faire remonter les informations au niveau du CLIC, et de préciser les nuisances sur lesquelles il est souhaitable de travailler : les qualifier, analyser leur provenance, comprendre le ressenti des habitants, proposer des solutions d'amélioration et évaluer leur mise en œuvre. L'emploi, la biodiversité, sont aussi des thèmes d'ouverture souhaités.

La conférence riveraine montre qu'il est possible de créer des temps d'échanges entre des parties a priori fort éloignées culturellement. Pour cela il faut un cadre construit en commun donc accepté par tous, une volonté de dialogue et de connaissance de l'autre, de l'ouverture d'esprit, tant pour un maire, un directeur de raffinerie qu'un habitant. Et une pincée de convivialité car autour du buffet qui scinde les séances, bien des questions trouvent des réponses, des sympathies se créent. Une manière de recréer du voisinage entre voisins particuliers.

Le dispositif de concertation

mis en place dans le cadre du volet « Inondations » du Plan Rhône

Les co-présidents du Comité Territorial de Concertation Rhône aval
Cécile HELLE, Présidente de la Commission géographique Durance du Comité de bassin Rhône-Méditerranée
Gilles BARSACQ, Secrétaire général aux affaires régionales, préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Les conséquences des crues de 2003 ont confirmé la nécessité d'appréhender les inondations à l'échelle du bassin dans une approche interrégionale de prévention du risque. Elles ont aussi montré à l'ensemble des gestionnaires et des populations concernées que la prévention des inondations exigeait l'implication de tous.

Ce constat est d'autant plus vrai que le contexte d'après crue correspond à une situation instable où s'opère une redistribution des rôles de chacun dans l'approche et la perception de la gestion des crues du Rhône.

Un climat d'impatience et de méfiance s'exprime à l'égard des pouvoirs publics : d'un côté, les riverains réclament des mesures efficaces et rapides, de l'autre les réponses techniques des services de l'Etat ainsi que le temps des études considéré comme trop long sont perçus comme des refus volontaires d'agir. Dans ce contexte, l'urgence s'impose de mettre en place un dispositif de concertation pour permettre à chacun de devenir « acteur face au risque » comme le préconise la loi « risques » de juillet 2003 et la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. L'intérêt d'un tel dispositif a été d'instaurer un lieu d'échange entre tous les acteurs concernés pour que la stratégie globale de prévention sur les inondations du Rhône, qui constitue aujourd'hui le volet « Inondations » du Plan Rhône, reflète bien les problèmes vécus sur le terrain et qu'elle se déploie à l'échelle des solidarités amont/aval et rive gauche/rive droite.



Secteur de Vallabrègues (Gard) / copyright: © CNR

1. Les CTC : des instances de concertation au plus près des territoires et des acteurs locaux

Pour animer les acteurs autour d'un projet commun, créer des lieux de débats où chacun peut apporter sa contribution, et pour assurer la concertation entre les différents partenaires sans stériliser les processus de décision des comités territoriaux de concertation (CTC) sont mis en place sur les territoires tout au long du Rhône.

Ces lieux de rassemblement ouvert et démocratique dédiés à la stratégie de prévention des inondations du Rhône avaient pour objectif non seulement d'apporter une visibilité sur cette stratégie globale de prévention mais aussi des informations sur des approches techniques en cours.

Lieux d'écoute pour instaurer l'échange, lutter contre la désinformation et les malentendus, les CTC ont permis aux services de l'Etat et des collectivités de comprendre l'attente des populations pour élaborer des diagnostics partagés. En effet, sans cette concertation, quelle que soit la qualité des études, ces dernières ne constitueraient qu'un « dire d'expert » qui, faute d'avoir fait l'objet d'un débat, placerait les acteurs locaux devant ce qu'ils considèrent comme un « fait accompli ». Enfin à plus long terme, la finalité des CTC visait à faire évoluer les comportements en ouvrant les populations à la culture du risque et en les faisant passer de la revendication à la prévention.

Institutionnaliser des rencontres périodiques et plénières à travers les CTC a nécessité de prendre la mesure des situations singulières de chacun des territoires de cohérence identifiés, en utilisant la médiation comme outil de mobilisation et permettre un

> Mis en place en mars 2005, quinze CTC ont été organisés dont neuf sur le Rhône aval, quatre sur le Rhône moyen et deux sur le Rhône amont.



Inondation catastrophique de 2003/
copyright: © Conseil général du Gard

engagement progressif de l'ensemble des acteurs et des changements de comportements. En effet, l'engouement de nos concitoyens pour un exercice de démocratie participative génère souvent beaucoup de déception du fait de l'inégalité avérée des différents acteurs devant la prise de parole, en raison des intérêts particuliers qui viennent s'opposer à l'intérêt général, en raison de la complexité technique des sujets traités mais aussi et surtout des préjugés et des pratiques installées difficiles à faire changer.

Mis en place en mars 2005, quinze CTC ont été organisés dont neuf sur le Rhône aval, quatre sur le Rhône moyen et deux sur le Rhône amont.

Ces comités correspondent chacun à une zone géographique de cohérence territoriale où les populations sont confrontées au même type de problématique (cohérence hydraulique) et partagent une même approche des crues (cohérence sociologique).

- le CTC Rhône amont du Léman à Givors ;
- le CTC Rhône moyen de Givors à Montélimar ;
- le CTC Rhône aval de Montélimar à la mer ; ce secteur comprend également toute la zone du Delta ainsi que les champs d'inondation contribuant à la réduction de l'aléa sur la zone d'Avignon et sur la Camargue.

Chaque CTC est co-présidé par un préfet désigné par le préfet coordonnateur de bassin, et par un élu du comité de bassin désigné par le Président du comité de bassin Rhône-Méditerranée. Les CTC rassemblent les services de l'Etat, les représentants des collectivités locales (régions et départements), les élus concernés du territoire, les maîtres d'ouvrage de digues, les représentants socio-professionnels, les associations de riverains, etc. ainsi que la presse (environ 300 personnes).



Réunion de CTC/ copyright : © État d'Esprit

Dans cet espace de liberté de parole élaboré dans un cadre institutionnel défini, la démarche d'écoute a permis de valoriser la diversité des points de vue et des intérêts, de favoriser la réactivité, de permettre l'appropriation des messages, consolider des engagements, etc. : le consensus n'est pas recherché, ni l'homogénéité des opinions mais plutôt la reconnaissance des acteurs et la médiation.

Des supports communicants et pédagogiques à travers les « dossiers de séance » ont permis de mettre en lumière des informations techniques. Des dossiers « d'un CTC à l'autre » avaient vocation à présenter une synthèse des débats et à maintenir le lien entre deux réunions.

2. Les CTC : un dispositif pérenne depuis la fin des inondations de 2003 aux projets du Plan Rhône

Alors que la concertation est souvent convoquée ponctuellement à l'occasion d'un projet ou de l'élaboration d'un document réglementaire, les CTC ont la particularité d'avoir été pérennisés. En plus de cinq ans, ils ont évolué pour suivre un contexte marqué initialement par la catastrophe de 2003 et structuré aujourd'hui par les divers projets en cours dans le cadre du volet « Inondations » du Plan Rhône. Les méthodes d'animation ont changé depuis l'écoute et la prise en compte des demandes des élus et riverains sinistrés à la confrontation des points de vue autour des projets ou des procédures réglementaires de prévention en cours d'élaboration. Les rôles des participants se sont stabilisés à mesure de la constitution d'une arène d'acteurs qui se connaissent et qui échangent en se référant à une expertise en partie partagée. La régularité et la fréquence des CTC ont été les plus importantes sur les territoires où les mobilisations tant des pouvoirs publics que des associations étaient les plus fortes.

Ainsi, le CTC sur le secteur du Rhône aval donne lieu aujourd'hui à des échanges animés et dynamiques sur le programme de sécurisation des ouvrages de protection contre les crues du Rhône porté par le SYMADREM (Syndicat Mixte Interrégional d'Aménagement des Digues du Delta du Rhône et de la Mer), l'étude d'optimisation des zones d'expansion de crues, la mise en place de dispositifs de réduction de la vulnérabilité, notamment agricole, l'élaboration des documents réglemen-

taires pour maîtriser l'urbanisation en zone inondable (PPRi).

Dans un tel contexte, l'enjeu est d'organiser, au sein d'une même arène de concertation, la participation de tous sur des actions de nature différente : dispositif d'aide et plan réglementaire, projets en phase d'étude ou de réalisation, sujets faisant appel à la mémoire du risque partagée par le plus grand nombre ou une expertise pointue qui reste difficile d'accès. Il s'agit alors de revenir sur le terme même de concertation qui, à l'aune de son succès, est très utilisé, voire trop utilisé, pour expliciter l'articulation entre les temps d'information, de pédagogie, de vulgarisation technique, de débats, de participation, de contre-expertise, et enfin de décisions.

La concertation doit également être déclinée pour appréhender l'emboîtement des échelles territoriales depuis les principes de solidarités et la stratégie développés sur le linéaire rhodanien, aux schémas de gestion qui proposent des plans d'actions intégrés de prévention à l'échelle du Rhône amont, moyen et aval et jusqu'au niveau local avec les projets sur des digues ou l'élaboration de PPRi communaux.

L'arène de concertation, proposée par les CTC, est marquée par l'opposition « tenace », entre les associations de riverains d'une part, et les institutions ou maître d'ouvrage des opérations d'autre part. L'opposition est sûrement une phase nécessaire dans la concertation. Elle fait partie du jeu des acteurs en présence. Mais à un moment, cette opposition ne doit-elle pas être dépassée ? C'est un enjeu important pour les institutions qui devrait nourrir leur réflexion en la matière.

Les CTC sont des outils originaux par l'ampleur du programme de gestion du risque inondation qu'ils concernent et par l'échelle géographique à laquelle ils se déroulent. Cette originalité porte en elle les difficultés de la concertation, notamment cette tendance à rester dans le domaine de l'opposition. Le risque inondation appelle une expertise technique pointue . Sa vulgarisation et sa diffusion sont délicates. Au regard du vécu des populations, on est souvent dans le registre des émotions alors que la concertation suppose un cadre rationnel pour conduire le débat. Enfin, les échelles de la concertation - le Rhône aval, moyen ou amont - sont vastes et mobilisent de nombreux acteurs.

[Les CTC sont des outils originaux par l'ampleur du programme de gestion du risque inondation qu'ils concernent et par l'échelle géographique à laquelle ils se déroulent]

3. L'évolution des modalités de la concertation : un enjeu pour les partenaires du plan Rhône

Au regard de ces caractéristiques, les CTC peuvent-ils offrir des modalités pratiques susceptibles de dépasser cette opposition tenace ? Le dernier CTC, qui s'est déroulé à Tarascon le 20 décembre dernier, a été l'occasion d'identifier quelques pistes.

La principale demande des associations de riverains porte sur la décision. Cette demande se décline à deux niveaux :

- **Le niveau « minimum »** concerne l'explication de la décision. La base d'une concertation réussie est l'information des acteurs quand ceux-ci la sollicitent. Les associations interrogent régulièrement les institutions ou les maîtres d'ouvrage et ceux-ci doivent y répondre rapidement. La circulation de l'information entre les parties prenantes est fondamentale et les nouvelles technologies de l'information sont un vecteur approprié.

  Elles doivent néanmoins s'accompagner de moyens humains dédiés et identifiés pour recueillir les demandes et traiter les réponses.

  Elles doivent s'accompagner d'un engagement moral réciproque à ne pas l'utiliser pour mettre en défaut la partie qui la diffuse.

- **Le niveau « maximum »** concerne quant à lui la production de cette décision. Les associations proposent parfois des scénarios d'aménagement ; elles ont le sentiment que ceux-ci sont largement ignorés. Il serait sans doute intéressant de développer, à l'instar de certains pays européens, une expertise de ces propositions, sous la forme d'une étude de faisabilité légère, compatible avec le calendrier et les obligations des maîtres d'ouvrage. Il ne s'agit pas, bien sûr, de systématiser cette démarche, mais de l'expérimenter pour en connaître les intérêts et les limites.

La concertation suppose des moyens et du temps. Le volet inondation du plan Rhône en mobilise beaucoup. Autour de l'Etat, qui du fait de ses compétences, est en première ligne dans cette arène de concertation que sont les CTC, les partenaires du plan Rhône, les régions en particulier, pourraient piloter la mise en œuvre de certaines de ces évolutions.

■■■

Connaissez-vous les services du centre de documentation de l'IRMa ?



Au fil des années, l'Institut a développé une offre de services et d'information dans le domaine des risques majeurs naturels et technologiques à destination des professionnels et du grand public :

Une bibliothèque ouverte à tous

Un fonds documentaire diversifié et actualisé sur les risques naturels et technologiques (prévention, gestion de crise, réglementation…) et diversifié.

Pour rester au cœur de l'information, rien de plus simple, il vous suffit d'utiliser le formulaire d'adhésion-abonnement placé sur notre site Internet (rubrique « L'Institut ») : http://www.irma-grenoble.com/

Des produits d'information diffusés à nos adhérents-abonnés :

La « Revue de presse » hebdomadaire est un service de veille électronique indispensable qui vous assure un suivi régulier de l'actualité des risques et des évolutions réglementaires.

« Panoramas » synthétise chaque trimestre toute une sélection d'informations juridiques (nouvelle réglementation, jurisprudence, questions parlementaires…).

… et des services

- accueil du public
- recherches documentaires
- réalisation de bibliographies…



Pour plus d'informations : info@irma-grenoble.com - 04 76 47 73 73